

L'influence de
la recherche sur
les politiques :
une étude de cas

Le nouveau visage de l'exploitation minière au Pérou

De bonnes et de mauvaises nouvelles pour les collectivités minières

L'exploitation minière est un travail salissant et dangereux, mais jamais autant que lorsque les multinationales minières s'établissent dans les pays en développement. Comme ceux-ci ont désespérément besoin des devises étrangères que l'industrie minière leur apporte, ils n'observent pas toujours les règlements en matière d'environnement et de santé. Deux projets menés au Pérou, où l'exploitation minière est une importante industrie, illustrent les difficultés qui en résultent – et, dans un cas, montrent comment, en faisant la meilleure utilisation possible de la recherche, on parvient à influencer sur les politiques publiques et les pratiques de l'industrie.

Le village d'Ilo, situé sur la côte du Pacifique dans le sud du Pérou, est voisin de deux des plus grandes mines de l'Amérique du Sud – Cuajone et Toquepala – exploitées par la société étasunienne Southern Peru Copper Corporation (SCPP). Pendant la plupart des 50 dernières années, ces mines ont été de très mauvaises voisines.

Faisant fi des protestations des élus municipaux et des agriculteurs des vallées avoisinantes, la société minière a pollué sans impunité l'air, l'eau douce et les zones côtières de la région. Des résidus miniers non traités ont été déversés dans l'océan, polluant la mer jusqu'à 11 kilomètres au large des côtes et jusqu'à 60 mètres de profondeur.

Des dizaines de milliers de tonnes de scories ont été rejetées sur les plages, déversant dans la mer de 40 à 60 mètres de déchets par année. L'émission d'anhydride sulfureux provenant de la fonderie est néfaste à la santé de la population locale, sans compter qu'elle a détruit plus de 20 km² des pâturages côtiers, fait de la région un désert et endommagé les récoltes des agriculteurs de l'intérieur.

Pis encore, l'eau nécessaire à l'exploitation des mines vient des sources pures du sommet des Andes, réduisant ainsi la quantité et la qualité de l'eau disponible, en aval, pour les besoins domestiques et agricoles.

Mobiliser le changement

Les choses ont commencé à changer dans les années 1980 lorsqu'une ONG du nom de LABOR a décidé qu'il fallait mobiliser la communauté internationale pour rétablir l'équilibre du pouvoir entre la collectivité et la société minière. Pour reprendre les termes de Doris Balvín Díaz, avocate et organisatrice pour LABOR : « Les conflits sociaux et environnementaux dans des pays en développement comme le Pérou ne se déroulent pas dans des conditions équitables. Les investisseurs ont plus de pouvoirs que les collectivités locales et ils ont l'appui de l'État parce qu'ils apportent des ressources à l'économie. »

LABOR voulait égaliser les chances. L'ONG en a trouvé l'occasion grâce au deuxième Tribunal international de l'eau. Ce dernier, qui reçoit l'appui de plus d'une centaine d'organismes environnementaux d'Europe, n'a aucune autorité juridique, mais il a pu obtenir des résultats grâce à la publicité dont il jouit sur la scène internationale. Le tribunal a accepté d'entendre la cause de LABOR, défendue par les autorités locales, puis a demandé au CRDI de parrainer la recherche fouillée dont LABOR aurait besoin pour présenter son exposé des faits.

Le Centre ne nourrissait pas de grands espoirs quant aux répercussions du projet sur les politiques, de dire Fernando Loayza Careaga, chargé par le CRDI d'en faire l'évaluation. « Le Centre croyait plutôt que, s'il pouvait aider LABOR à présenter une requête bien documentée au tribunal international, la publicité qui entourerait l'audience finirait peut-être par convaincre la SCPP d'adopter



des pratiques plus écologiques. » LABOR et ses défenseurs se sont toutefois montrés beaucoup plus audacieux. Balvín Díaz estimait que des résultats positifs attireraient l'attention du gouvernement national sur les plaintes des collectivités locales.

LABOR travaillait en étroite collaboration avec la municipalité d'Ilo depuis le milieu des années 1980 et, au début des années 1990, elle était devenue la principale conseillère de l'administration locale en matière d'environnement. Les deux élus qui se sont succédé à la mairie ont soutenu la cause de LABOR. L'ONG était appuyée également par la Commission permanente multisectorielle sur l'environnement (CPME), qui regroupe des représentants des municipalités locales et des ministères du gouvernement national ainsi que des syndicats et des groupes de la société civile. Par un heureux hasard, la Commission était présidée par le maire d'Ilo, Ernesto Herrera Becerra. La CPME avait pour rôle de veiller à l'application des recommandations en matière d'environnement. Elle s'attendait donc à ce que la SPCC pose des gestes concrets en ce sens, mais il n'en a rien été.

Victoire !

Edmundo Torrelío, de la Commission d'irrigation de la vallée d'Ilo, a souligné que les agriculteurs de la vallée se préoccupaient aussi de la gestion des ressources en eau. Les plaintes persistantes des agriculteurs ont enfin été entendues du Bureau du vérificateur général de la République avec, pour résultat, ce coup de théâtre : la vérificatrice générale a accepté de témoigner devant le tribunal.

Voilà qui n'allait pas manquer d'attirer l'attention des médias nationaux sur le projet. Trois jours avant l'audition du tribunal, le quotidien *Onda* rapportait que « la vérificatrice générale de la République, Luz Aurea Sáenz, a déclaré hier qu'au cours des trois dernières décennies plusieurs facteurs, comme l'indulgence des lois et la corruption de certains fonctionnaires, ont permis à la SPCC d'imposer ses conditions, de ne pas lever le petit doigt afin de régler le problème et de faire une mauvaise utilisation des ressources en eau ». Un autre journal, *La República*, citait M^{me} Sáenz, selon laquelle une décision favorable émanant du Tribunal international de l'eau ne constituerait certes qu'une victoire morale, mais qui serait reconnue lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement et l'environnement devant se tenir au cours de l'année au Brésil.

LABOR a réussi à former une solide coalition des forces locales et nationales pour appuyer dans sa

poursuite judiciaire contre la SPCC. L'étude financée par le CRDI a été versée au dossier. Des éléments de preuve additionnels ont été présentés à l'audience tenue par le tribunal en février 1992.

Mais Balvín Díaz et ses collègues se sont rendu compte que l'appui de la collectivité locale et une victoire auprès du Tribunal international de l'eau ne seraient sans doute pas suffisants. Il leur faudrait aussi le soutien des politiciens nationaux pour faire bouger les choses. Et ils l'ont obtenu. Immédiatement après l'annonce de la décision du tribunal, 50 membres du congrès ont officiellement appuyé les conclusions de la cour. L'intense lobbying mené par deux membres locaux du congrès, Cristala Constantiñidez et Julio Díaz Palacios – qui avait été maire d'Ilo au cours des années 1980 – a porté fruit.

Dans son jugement, le jury a déclaré que la SPCC avait fait un usage abusif des ressources en eau douce et qu'elle était coupable de négligence dans l'évacuation des déchets toxiques et l'émission d'énormes quantités de dioxyde de soufre. Il a accusé la société de tirer profit du laxisme dans l'application des lois et règlements en matière d'environnement et d'accroître ses bénéfices aux dépens de la collectivité locale.

Des résultats concrets

Bien que les constatations du jury aient répondu aux attentes de LABOR et de sa coalition, elles ont eu, au moins sur un point, un dénouement inattendu. Deux mois à peine avant l'audience de l'affaire, la SPCC, prévoyant un jugement défavorable du Tribunal international de l'eau, a conclu un accord avec le gouvernement national en vertu duquel ce dernier s'engageait à investir 200 millions \$US dans des projets environnementaux et un autre 100 millions \$US dans des technologies de pointe et de nouveaux équipements.

Depuis lors, la société minière a construit des digues à rejets parasismiques afin que les résidus ne soient plus déversés dans la baie d'Ite. La baie a ainsi pu être régénérée et les flamants, les poissons et les crevettes y vivent de nouveau. Les crassiers qui s'étaient amoncelés sur le rivage près d'Ilo ont été éliminés.

La société a indemnisé les agriculteurs pour les dommages causés à leurs récoltes et a créé un fonds de prêts agricoles et d'assistance technique. Le recyclage de l'eau s'est intensifié et la SPCC n'exploite plus les puits d'eau de la vallée d'Ilo. Un projet en trois étapes visant à réduire de 92 % les émissions de dioxyde de soufre devait se terminer



Exploitation minière en haute altitude ou risque professionnel ?

En 1990, Cerro de Pasco, située à 4 300 mètres au-dessus du niveau de la mer, était la plus grande ville minière du monde et celle dont l'altitude est la plus élevée. Mais selon le D^r Alberto Arregui du Centro Médico San Felipe, les mineurs de la ville mouraient trop jeunes, beaucoup plus que les populations vivant au niveau de la mer.

La principale cause de décès était le mal des montagnes chronique (MMC) qui se caractérise par une perte d'adaptation à la vie en haute altitude. Des recherches préliminaires, menées par l'Universidad Peruana Cayetano Heredia à la demande du syndicat des miniers, révèle qu'une combinaison de facteurs est à l'origine de l'incidence élevée des cas de MMC parmi les miniers de Cerro de Pasco. Beaucoup sont fumeurs, boivent et mâchent des feuilles de coca. Mais, laisse entendre l'étude, plus encore que ces habitudes néfastes, le travail par roulement et les dures conditions qui prévalent dans les mines en haute altitude ont causé l'accroissement du nombre de cas de MMC.

En 1989, le CORDI a financé une étude plus poussée sur ces résultats afin de faire reconnaître le MMC comme une maladie professionnelle par le gouvernement et l'Organisation internationale du travail. L'étude, échelonnée sur 18 mois, révèle l'existence d'une incidence plus marquée du MMC parmi les mineurs que dans l'ensemble de la population et conclut que « l'activité physique épuisante à laquelle doivent se livrer les mineurs, en général, et les foreurs, en particulier » ont accéléré les symptômes du MMC.

Les résultats de cette étude ont été présentés lors d'une rencontre avec les membres du syndicat des mineurs. Des feuillets ont été publiés et distribués dans d'autres centres miniers en haute altitude du Pérou. Un livre primé, *Desadaptación a la Vida en las Grandes Alturas* (perte d'adaptation à la vie en haute altitude), en a aussi fait état. Néanmoins, aucun effort concerté n'a été fait pour communiquer avec

le gouvernement, l'industrie minière ou des organisations communautaires. Les démarches en vue de faire reconnaître le risque professionnel que présente le MMC ont été beaucoup moins importantes que ce à quoi on s'attendait, précisent le D^r Arregui et Marcel Valcarcel, chercheur participant au projet.

État de fait dû en partie à la présente menaçante des guérilleros du Sentier lumineux à Cerro de Pasco. Puis, tant le ministre de la Santé que des représentants de l'industrie minière ont remis en question les résultats de l'étude, arguant qu'ils contredisent « l'hypothèse traditionnelle » selon laquelle les gens nés en haute altitude sont « bien adaptés » aux conditions qui y prévalent. En outre, on a laissé entendre que les conclusions de l'étude initiale étaient biaisées.

Par conséquent, malgré certains résultats positifs, l'étude n'a eu que des effets négligeables sur les politiques péruviennes en matière d'exploitation minière ou de santé et de sécurité au travail, souligne Fernando Loayza Careaga, qui a évalué les répercussions du projet sur les politiques publiques. En 2002, le chercheur n'a trouvé personne parmi les fonctionnaires de l'Institut national pour la santé professionnelle ni ceux du ministère de l'Énergie et des Mines qui soit au courant de cette étude. Les délégués syndicaux, eux, en connaissaient l'existence, mais ils avaient à ce moment-là d'autres priorités.

Depuis cette étude, le Pérou, comme beaucoup d'autres pays d'Amérique latine, a entrepris d'importantes réformes économiques, notamment la réforme du marché du travail et la privatisation des sociétés d'État. Il en est résulté une rapide augmentation du nombre de mineurs travaillant à contrat et, par voie de conséquence, l'affaiblissement du syndicat des mineurs. Ainsi affaiblis, les syndicats ont perdu, dans une large mesure, leur capacité d'influer sur les politiques publiques, précise Marcel Valcarcel.



à la fin de 2004, mais le gouvernement a récemment approuvé une extension de deux ans.

Les politiques publiques aussi ont été modifiées. Mais surtout, le gouvernement du Pérou a adopté un nouveau cadre de réglementation de l'environnement pour les activités minières. Le degré d'influence de la campagne de sensibilisation menée par LABOR, cependant, varie selon à qui l'on s'adresse. Le personnel de l'ONG ainsi que le maire actuel d'Ilo et ceux qui ont occupé ce poste par le passé estiment que le cas

de leur village a joué un rôle déterminant dans l'établissement du nouveau cadre de réglementation.

En revanche, des fonctionnaires comme Luis Alberto Sanchez du ministère de l'Énergie et des Mines attribue les réformes davantage à la privatisation et aux pressions exercées par les institutions multilatérales de financement. Il admet, toutefois, que la pollution et la dégradation de l'environnement léguées par l'industrie y sont pour quelque chose.

Évaluation de l'influence sur les politiques

À l'issue de son évaluation des deux projets, Fernando Loayza Careaga a évalué le type d'influence que chacun des projets a pu exercer, les facteurs qui ont influé sur les politiques ainsi que le rôle du CRDI dans la capacité, ou l'incapacité, des projets d'agir sur les politiques publiques. Voici quelques-unes de ses conclusions :



La plainte déposée devant le Tribunal international de l'eau par LABOR contre la SPCC avait pour but ultime de modifier les politiques environnementales de la société de même que l'attitude indulgente du gouvernement péruvien. LABOR voyait, à juste titre, le tribunal – et la couverture médiatique – comme un instrument de changement. Dans le cas de l'étude sur l'exploitation minière en haute altitude, toutefois, les fonctionnaires sont restés convaincus que le MMC ne constitue pas une maladie professionnelle et il n'y a eu aucune tentative concertée d'utiliser les données probantes dégagées par les chercheurs pour modifier cette conviction.

L'influence que les projets de LABOR ont réussi à exercer sur les politiques est attribuable à deux grands facteurs : l'élaboration dès le départ d'une stratégie de diffusion des résultats de la recherche parmi les principaux intervenants; et la capacité de mobiliser l'appui de la collectivité. Malgré la diffusion des résultats de l'étude sur l'activité minière en haute altitude, le suivi a été insuffisant et ni la collectivité minière, ni les syndicats n'ont activement cherché à favoriser le dialogue sur les causes du MMC.

Dans les deux cas, les projets auraient pu avoir une plus grande influence sur les politiques publiques si le CRDI avait mis en place un cadre d'évaluation des effets du projet après son achèvement. Par exemple, la diffusion des résultats de l'étude de LABOR à un groupe plus considérable d'institutions de recherche parrainées par le CRDI aurait pu peser davantage sur le cadre de réglementation de l'environnement au Pérou et, éventuellement, dans d'autres pays miniers de la région.

Quelques leçons à retenir

- ❑ L'influence sur les politiques publiques n'est pas un sous-produit de la recherche de haut niveau; lorsqu'un projet fait partie d'une stratégie plus vaste visant à influencer sur les politiques, son efficacité en est décuplée.
- ❑ Renforcer l'autonomie des collectivités locales en leur offrant l'information technique et spécialisée qui leur fait défaut permet de briser leur isolement et leur donne les moyens d'influer sur les politiques.
- ❑ Il faut une analyse et une planification soignées — de la conception des projets à leur mise en œuvre et à la diffusion des résultats — pour colmater la brèche entre la recherche et l'élaboration des politiques.
- ❑ De petits gestes peuvent avoir de grands effets : fournir à LABOR un télécopieur a permis à l'ONG d'entretenir des relations suivies avec des groupes de militants, à l'échelle nationale et internationale.

Photo du haut, p.1 : Meche Lu, Environmental Law Alliance Worldwide; p.3 : Luciano Napolitano

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) est une société d'État canadienne créée pour aider les pays en développement à trouver des solutions viables aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux auxquels ils font face. L'appui du CRDI sert en particulier à consolider la capacité de recherche indigène. Partant du constat que l'influence exercée sur le processus des politiques est un volet important de l'action du CRDI, la Section de l'évaluation a dressé le bilan stratégique de plus de 60 projets répartis dans une vingtaine de pays afin d'examiner dans quelle mesure et selon quelles modalités les travaux financés influent sur les politiques publiques et la prise de décision. Pour plus d'information, consultez www.crdi.ca/evaluation/politique